

**UNIVERSIDADES, CULTURA Y LEY
DE DONACIONES: VIEJOS Y
NUEVOS PROBLEMAS**

José Antonio Viera-Gallo*

RESUMEN

La ley de donaciones culturales ha sido una importante herramienta para allegar recursos a iniciativas de este tipo, potenciando el rol privado en la materia y siendo las universidades sus beneficiarias. Las nuevas normas de la Ley N°19.885 han generado diversas dificultades, complicando un mecanismo que se encontraba bastante consolidado. Las posibles correcciones que deben realizarse con el objeto de devolver al sistema su fluidez original, flexibilizando los nuevos límites y prohibiciones, debieran atender también otras deficiencias demostradas en su aplicación. Por ejemplo, deben favorecer la asociación de los planteles de educación superior con otras organizaciones, incentivando su rol de entidades gestoras de cultura que contribuyan a equiparar las condiciones de los postulantes, al tiempo de propiciar una mejor distribución territorial de las donaciones, evitando la concentración excesiva de éstas.

ABSTRACT

The law of cultural donations has been an important tool for raising funds for initiatives of this type, enhancing the role of the private sector in this respect with the universities as one of the main beneficiaries. The new regulations that govern the law (also known as Law N° 19.885) have given rise to several difficulties, thereby complicating a method which was working well. Potential amendments to revert the system to its original viability by adding flexibility to the new limits and restrictions should also address other limitations demonstrated during its implementation. For instance, they should favor the association of higher education institutions with other centers, thereby encouraging their role as organizations that promote culture and that can contribute to place all applicants on the same level while encouraging a better territorial distribution of donations to avoid an excessive concentration of grants in a single area.

UNIVERSIDADES, CULTURA Y LEY DE DONACIONES: VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

Universidad y cultura

Hace ya varias décadas, en 1930, Ortega y Gasset definió con precisión las funciones que integran la enseñanza universitaria: transmisión de la cultura, enseñanza de profesiones e investigación científica, y educación de nuevos hombres de ciencia¹.

Destacó así la importancia de la cultura², que entendió como la tarea radical de su labor, impulsando la necesidad de entregar estudios generales a los educandos y sugiriendo, para ello, la creación de una facultad de cultura en los planteles. Criticó, además, ácidamente, la acelerada especialización que ya se advertía en las casas de estudios superiores y fustigó el predominio de la investigación científica en ellas.

Los conceptos del notable filósofo español respecto de dichas funciones tienen diversa vigencia en nuestros días, según el ámbito de que se trate.

Respecto de la investigación, se trataba de una crítica coyuntural, referida a una forma de practicarla y al déficit pedagógico de sus

1 Ortega y Gasset, José, *Misión de la Universidad*, Revista de Occidente, Madrid, España, 1930, p. 70.

2 Cierto es que su acepción de cultura: "sistema vital de las ideas en cada tiempo", era fundamentalmente teórica: filosófica, histórica, física, biológica y sociológica, a diferencia de aquella más vinculada al arte y sus manifestaciones que se ha venido imponiendo entre nosotros.

exponentes. Hoy, nuestras casas de estudios terciarios reconocen, unánimemente, la importancia de esta temática, señalada, además, como uno de los factores imprescindibles para el desarrollo nacional, aunque no siempre cuentan con los medios humanos y materiales para llevarla a cabo en buena forma, como lo ha reiterado el rector de la Universidad de Chile, Luis Riveros, al señalar que: "...lo que se necesita es un aparato de investigación tecnológica que produzca conocimiento..."³, reclamando de paso la reformulación y ampliación de los fondos concursables existentes.

El rechazo de Ortega y Gasset al excesivo énfasis en la formación profesional y a la particularización del conocimiento, en cambio, parece mantener plena actualidad en nuestros días y, peor aún, se ha agudizado. Los estudiantes reciben información cada día más fragmentada y proliferan especialidades y subespecialidades en casi todas las disciplinas.

Lo anterior no hace sino fortalecer su reclamo respecto del rol fundamental de la universidad en aquella función principal: la transmisión de la cultura. Entre nosotros –y me refiero a la universidad latinoamericana– se trata de una tarea cuya importancia fue creciendo de la mano de la positiva transformación de los planteles superiores desde centros de elite a universidades de masas, lo que alcanzó su clímax con los aires reformistas de finales de los 60, donde adquirió un carácter netamente social y se vinculó, entre otras cosas, a la difusión de las artes.

Tan deseable rol, se enfrenta, sin embargo, con las dificultades de financiamiento que afectan a buena parte de las universidades públicas del país. Por regla general, el grueso de los aportes estatales y privados que éstas captan se dirige a la docencia, devenida en su objetivo prioritario y, en muchos casos, único.

Ello ha motivado que, en este tema –lamentablemente–, los postulados del autor⁴ con que iniciáramos este trabajo hayan sido

3 *Diario El Sur*, Concepción, Chile, 16 de marzo 2002.

4 Con la prevención de darle a la expresión cultura el significado que nosotros le atribuimos y al que se ha hecho referencia previamente.

recogidos sólo en sus aspectos más formales. La extensión forma parte de los presupuestos generales de las casas de estudio, las que no se han dotado sino de facultades de cultura, de centros y/o departamentos especializados y llevan adelante, con dificultades, un sinnúmero de iniciativas artísticas y culturales.

Sin embargo, con algunas excepciones, el aporte de las universidades a la cultura no es aún óptimo y admite importantes mejoramientos, al menos considerando el potencial que éstas tendrían, especialmente en regiones. Como señala Máximo Pacheco, recogiendo a Valentín Letelier en un escrito sobre la materia: "...las universidades, especialmente en nuestros países latinoamericanos, suelen ser los únicos centros intelectuales de importancia, donde se da cabida y provechoso ambiente benefactor a las artes, las ciencias y las letras y, por ello, son estas instituciones las que deben tener a su cargo la urgente necesidad de elevar el nivel medio de cultura de la colectividad que representan"⁵.

Financiamiento. La ley de donaciones culturales y sus modificaciones

El financiamiento es, sin duda, el principal obstáculo. A los escasos recursos propios que puedan destinar al efecto, o que obtengan de aportes regionales o locales, se suman los fondos temáticos existentes, ahora bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y los provenientes de la ley de donaciones culturales, conocida como Ley Valdés. Ésta ha sido refundida, luego de la Ley N° 19.885, en un mecanismo único de beneficio tributario para fines de distinta naturaleza.

A través de dicho procedimiento, determinados contribuyentes, empresas y personas naturales, cumpliendo ciertos requisitos, podían, originalmente, aportar a diversos organismos con el objeto de llevar adelante proyectos de tipo artístico y cultural, obteniendo para ello un crédito fiscal que les permitía descontar dichas sumas de sus impuestos o imputarlos a gastos necesarios para la renta.

5 Pacheco, Máximo, "Misión de las Universidades", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, N°1, 1977, p. 66.

En la práctica, se trata de un sistema de participación tributaria, en el cual la donación real la realizan, conjuntamente, el empresario y el Fisco, dejando de cobrar esta última parte de dichos tributos y quedando a criterio del particular el destino de los recursos.

En general, es un buen sistema, ya que cumple con el propósito de estimular la participación privada en el desarrollo de esta clase de iniciativas y obliga al Estado a un esfuerzo adicional en la materia.

La recientemente dictada Ley N° 19.885 le ha introducido reformas, aunando en un solo cuerpo legal donaciones que comparten la condición de ser practicadas bajo mecanismos de crédito tributario similares, pero que son de naturaleza muy diversa, enmiendas que, a juicio de sus usuarios, la ha vuelto más engorrosa, restrictiva y de difícil aplicación.

Viejos y nuevos problemas

Quisiera referirme, en conjunto, tanto a los problemas que esta modificación legal ha ocasionado –y respecto de los cuales respaldo los planteamientos del senador Gabriel Valdés tendientes a conseguir su pronta corrección–, como a aquellas dificultades preexistentes en el texto original y que debieran, también, ser atendidas en caso de proponerse algunos cambios, enfatizando en la forma en que su persistencia dificulta que las universidades puedan “...proyectarse hacia la sociedad, haciéndola partícipe del fruto de sus esfuerzos...”⁶ en el ámbito cultural.

a) La diversa entidad de los beneficiarios

La ley de donaciones, en su nueva y antigua versión, tiene, entre sus potenciales beneficiarios, a un sinnúmero de organismos encabezados por las universidades e institutos profesionales, pero que integran, además, bibliotecas, museos, el Consejo de Monumentos Nacionales, corporaciones y fundaciones, y organizaciones comunitarias.

Los citados tienen diversos grados de desarrollo, infraestructura y condiciones para postular y materializar los proyectos. No pueden

⁶ *Ibíd.*, p. 65.

compararse los equipos técnicos que elaboran las iniciativas y aquéllos dedicados a la captación de donaciones de algunas universidades o corporaciones –particularmente privadas–, con las posibilidades de ciertas organizaciones comunitarias o de pequeñas fundaciones.

Se extraña acá un esfuerzo mayor por potenciar cierta asociatividad y, de paso, equiparar las oportunidades de acceso a las donaciones.

Más que hacer competir por los recursos a instituciones de muy distinta solvencia, resultaría quizás más aconsejable promover la colaboración de algunos de estos organismos en iniciativas que se desarrollen en conjunto, como también que las universidades e institutos profesionales realicen la función de intermediación, existente en otras legislaciones, que permita mejorar las condiciones de postulación de organismos de menores recursos y calificación⁷. Ello daría mayor importancia al rol de entidad cultural que las universidades debieran tener en nuestra sociedad.

Estoy cierto que un esfuerzo de esta envergadura pasa, en muchos casos, por suplementar los equipos de algunos planteles de educación superior, especialmente en regiones, pues es un hecho que, entre ellas, también hay diferencias apreciables.

b) La concentración de los aportes y el peligro del dirigismo cultural

Habitualmente se habla de “dirigismo” haciendo alusión a la eventual intromisión del Estado en las políticas culturales, tendiente a darle a éstas o favorecer en ellas una orientación determinada afín al gobierno de turno. Esta fue, sin ir más lejos, una de las principales críticas que debió enfrentar la creación de una nueva institucionalidad cultural en el país⁸.

Poco se dice, sin embargo, del que puede alentarse desde el sector privado y que resulta igualmente inconveniente. Las donaciones

⁷ En esta materia resulta plenamente aplicable lo señalado respecto de las donaciones con fines educacionales en Irarrázaval, Ignacio y Guzmán, Julio, “El Rol de los Incentivos Tributarios para las Instituciones sin Fines de Lucro. Análisis de la Experiencia Internacional”, *Estudios Públicos*, CEP, N° 77, 2000.

⁸ *Revista Nuevo Poder*, Instituto Libertad, Vol. IX, N° 9, octubre 2002.

constituyen, en ese sentido, un mecanismo que, utilizado en forma abusiva, puede transformarse en un vehículo de uniformidad o estandarización artística.

La concentración de donaciones en ciertas entidades, universitarias o no, que responden a algunos modelos de sociedad –y también de cultura– es algo que debe evitarse. Más aún cuando –cabe recalcar– las donaciones inducidas por los privados son realizadas, en último término, en parte importante con recursos del propio Fisco.

De allí la necesidad de mantener fondos públicos para el financiamiento de iniciativas culturales, pero también de diseñar las correcciones que sean necesarias para evitar la concentración a favor de determinados beneficiarios.

c) El peligro de una cultura centralizada

Los incentivos tributarios de todo tipo suelen ser un mecanismo de corrección o estímulo frente a una situación que se percibe insatisfactoria, inadecuada o injusta. En materia cultural ella es la baja inversión en la materia y que trata de alentarse por esta vía.

Sin embargo, es posible exigirle a la ley que vaya más lejos y que, junto con conseguir ese deseable fin, busque evitar también otra serie de anomalías.

Una de ellas es la centralización que vive el país. Chile no es un país armónico. Santiago y también las capitales regionales concentran parte importante de los recursos de todo tipo, frente al clamor generalizado de las provincias por revertir esta situación.

La cultura y las donaciones culturales no son una excepción. Debido a que, inevitablemente, hay cierto interés promocional en los donantes, los proyectos, generalmente, se ejecutan en sitios, localidades o programas de alto impacto, perjudicándose a disciplinas o actividades de bajo perfil y ciudades o regiones de menor densidad poblacional. La carencia de medios para intermediar donaciones, a la que nos referíamos en el apartado (a), transforma la situación en un obstáculo insalvable.

Sería deseable, entonces, que pudiera establecerse un crédito diferenciado, y que sea mayor para aquellas actividades que se desarrollen fuera de la capital, potenciando así un desarrollo armónico del país en esta materia.

La eficacia de los fondos regionales suplementarios creados con este objetivo, en la Ley N° 19.721, no ha podido todavía ser comprobada, pues su vigencia comenzó, precisamente, cuando empezó también la declinación de las donaciones, primero como consecuencia de la crisis económica de los años recientes y, luego, por las ya comentadas enmiendas a las normas que las rigen.

Dicho lo anterior, hago referencia a dos problemas originados con la Ley N° 19.885 y que debieran corregirse.

d) Límite a la cuantía de las donaciones o ¿por qué la solución de deficiencias en la aplicación de políticas de fomento debe implicar un ahorro?

Ya señalamos que las normas vigentes han generado nuevos problemas, siendo uno de los principales la unificación, en un solo mecanismo, de donaciones de distinta naturaleza. Fines educacionales, políticos, deportivos, sociales y culturales deben competir, entonces, en las decisiones de las empresas y personas naturales donantes.

Sin embargo, a las complicaciones en el procedimiento y a las temidas prohibiciones y sanciones, se ha agregado un límite global a las donaciones equivalente al 4,5 % de la renta líquida imponible.

En este sentido, si bien coincido, en términos generales, en la necesidad de velar permanentemente por el buen uso de los recursos públicos, mejorando situaciones que se presten para un uso indebido o abusivo, me preocupa cuando tales enmiendas implican un retroceso en ciertas inversiones de interés común.

Un ejemplo similar está en el proyecto de ley, en trámite en el Parlamento, que modifica la franquicia tributaria de capacitación, en el cual las medidas apuntan a ahorrar recursos al Estado a razón de unos US\$ 50 millones al año.

¿Por qué, si el país ha estado dispuesto a invertir dichas sumas en la calificación laboral de sus trabajadores en los últimos años debe experimentar ahora un retroceso? Que deban corregirse ciertos vicios no significa que el resultado de este proceso sea, necesariamente, un menor apoyo fiscal a este fin, si partimos de la base que es un objetivo deseable. Lo correcto sería invertir bien las mismas cifras, minimizando su utilización inadecuada.

Lo mismo ocurre en materia de donaciones culturales. Si se han venido invirtiendo cifras importantes en la materia⁹, no resulta comprensible que se las restrinja significativamente, sin perjuicio de superarse los vacíos o deficiencias que permiten su uso irregular, cuidando, asimismo, que las medidas –como ocurre con algunas sanciones y prohibiciones– no resulten inmovilizantes para los donantes.

e) El mercado en la filantropía: la competencia de fines

Ligado a lo anterior, hacer competir fines de distinta naturaleza ha resultado claramente desacertado. No hay que llamarse a engaños. Junto con la filantropía, los donantes buscan darle un valor publicitario a sus aportes.

En ese sentido, las donaciones culturales se ven desmejoradas frente a otros potenciales beneficiarios con actividades mucho más masivas y de impacto comunicacional. Los fondos destinados a donaciones culturales alcanzan poco más de US\$ 4 millones anuales, un quinto de las que se hacen con fines deportivos y un sexto de las destinadas a la educación superior. Dicho de otro modo, la inversión privada de dos años en deporte equivale a la de diez en cultura (ver Cuadro N° 1).

Debieran establecerse límites diferenciados por tipo de donación y no un tope global, aunque debo reconocer que ello nos pondría en la difícil misión de darle una priorización a los fines.

⁹ Estudios señalan que desde la creación del beneficio tributario, éste ha permitido traspasos por unos US\$ 45 millones a fines culturales.

Cuadro N° 1



Conclusión

La ley de donaciones culturales se encuentra en una encrucijada. Los eventuales donantes –y también los beneficiarios– requieren volver a confiar en el sistema, aunque es evidente que se necesitan, además, otras modificaciones para asegurar el pluralismo, la distribución armónica y la inexistencia de prejuicios o discriminaciones en los aportes, que no sean los derivados de la calidad de las propuestas.

Dichos mejoramientos deben reforzar, asimismo, el rol fundamental de las universidades en el desarrollo cultural del país. No sólo como gestoras de sus propios programas en este ámbito, sino también, como coordinadoras de un trabajo conjunto con otras organizaciones sociales y como organismos técnicos que contribuyan a suplir las deficiencias de dichas entidades, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos privados. Por su propia naturaleza, difícilmente existen entidades mejor capacitadas para llevar adelante esta tarea, la que, por otra parte, es una de sus funciones esenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Irarrázaval, Ignacio y Guzmán, Julio, "El Rol de los Incentivos Tributarios para las Instituciones sin Fines de Lucro. Análisis de la Experiencia Internacional", en *Estudios Públicos*, CEP, N° 77, 2000.
- Lipschutz, Alejandro, *La función de la universidad*, Editorial Nascimento, Santiago, Chile, 1955.
- Millas, Jorge, *Idea y defensa de la universidad*, Editorial del Pacífico, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile, 1981.
- Nuevo Poder*, Instituto Libertad, Vol. IX, N° 9, octubre 2002.
- Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1989.
- Ortega y Gasset, José, *Misión de la Universidad*, Revista de Occidente, Madrid, España, 1930, p. 70.
- Pacheco, Máximo, "Misión de las Universidades", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, N° 1, 1977.